

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

M. POIARES MADURO

esitatud 2. veebruaril 2006¹

1. Gerechtshof te Amsterdam (Madalmaad) esitab Euroopa Kohtule küsimuse nõukogu 12. oktoobri 1992. aasta määruse (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik², muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2000. aasta määrusega (EÜ) nr 2700/2000³ (edaspidi „tolliseadustik“) artiklites 130–136 sätestatud tollikontrolli all töötlemise protseduuri toimimise kohta. Äriühing Friesland Coberco Dairy Foods BV (edaspidi „Coberco Dairy Foods“) vaidlustab tollikontrolli all töötlemise loa taotluse rahuldamata jätmise otsuse, mille tegi talle inspecteur van de Belastingdienst/Douane Noord/Kantoor Groningen (maksuinspektor/põhja tolliasutus/Groningeni büroo). Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib Euroopa Kohtult eelkõige tolliseadustiku komitee (edaspidi „komitee“) otsuse siduvuse ja kehtivuse kohta, sest antud juhul põhjendas tolliasutus taotluse rahuldamata jätmist selle otsusega.

I. Asjaolud, õiguslik raamistik ja eelotsuse küsimused

2. Coberco Dairy Foods toodab puuviljamahlu. Jookide valmistamiseks kasutab Coberco Dairy Foods toorainena puuviljamahlakontsentraate, suhkrut, lõhna- ja mineraalaineid ning vitamiine, mida ta ostab äriühingutelt, kellest osa asub liikmesriikides ja teised kolmandates riikides. Tootmine koosneb peamiselt puuviljamahlade segamisest vee ja suhkruga, toote pastöriseerimisest ja seejärel pakendamisest.

3. Coberco Dairy Foods esitas tolliseadustiku artikli 132 alusel⁴ 23. juulil 2002 tollikontrolli all töötlemise loa taotluse, mis puudutas kolme toodet: õunamahla, millele on lisatud suhkrut (650 000 kg aastas väärtuses 650 000 eurot aastas), apelsinimahla, millele on lisatud suhkrut (350 000 kg

1 — Algkeel: portugali.

2 — EÜT L 302, lk 1; ELT eriväljaanne 02/04, lk 307.

3 — EÜT L 311, lk 17; ELT eriväljaanne 02/10, lk 239.

4 — See artikkel näeb ette, et „[t]ollikontrolli all töötlemise luba antakse töötlemistoiminguid läbiviiva või nende läbiviimist korraldava isiku taotluse korral“.

aastas väärtuses 350 000 eurot aastas), ning valget suhkrut, mis ei ole roosuhkur (10 000 000 kg aastas väärtuses 3 000 000 eurot aastas). Taotluses märgiti kaks töödeldud toodet: suhkrulisandiga õunamahl ja suhkrulisandiga apelsinimahl.

4. Coberco Dairy Foodsi taotletava tollikontrolli all töötlemise protseduuri eesmärki kirjeldatakse tolliseadustiku artiklis 130:

„Tollikontrolli all töötlemise protseduur võimaldab kasutada ühendusevälist kaupa ühenduse tolliterritooriumil toimingutes, mis muudavad kauba laadi või kuju, ilma et selle suhtes kohaldataks imporditollimakse või kaubanduspoliitilisi meetmeid, ning samuti lubada selliste toimingute käigus saadud tooteid vabasse ringlusse asjakohase imporditollimaksu summa tasumisel. Selliseid tooteid nimetatakse töödeldud toodeteks”.

5. Kolmandast riigist ostetud suhkru jaoks imporditollimaksuvabastuse saamiseks, mille ta saaks taotletud loa alusel, väidab Coberco Dairy Foods, et nii oleks tal võimalik jätkata töötlemistegevust ühenduses.

6. Kõik selle loa saamiseks vajalikud tingimused on esitatud tolliseadustiku artiklis 133. Majanduslike tingimuste kohta on artikli 133 punktis e ette nähtud, et luba väljastatakse ainult juhul, „kui on täidetud vajalikud tingimused selleks, et seestöötlemise protseduur aitaks ühenduses luua või säilitada töötlemistegevust, kahjustamata sealjuures sarnast kaupa valmistavate ühenduse tootjate olulisi huve (majanduslikud tingimused). Juhud, kus majanduslikud tingimused loetakse täidetuks, võib määrata kooskõlas komiteemenetlusega”.

7. Suhkru tootmist ja hinda reguleerib ühenduses nõukogu 19. juuni 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1260/2001 suhkrusektori turgude ühise korralduse kohta.⁵ Samas tuleb komisjoni 2. juuli 1993. aasta määruse (EMÜ) nr 2454/93, millega kehtestatakse rakendussätted nõukogu määrusele (EMÜ) nr 2913/92⁶, muudetud komisjoni 11. märtsi 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 444/2002⁷, artikli 552 lõike 1 ja lisa 76 kohaldamisel kõikide põllumajanduspoliitika meetmete alla kuuluvate kaupade puhul „majanduslikke tingimusi kontrollida”. Sama artikli lõike 2 kohaselt „kontrollib [nende kaupade puhul] majanduslikke tingimusi komitee”. Viidatakse nimelt tolliseadustiku raken-

5 — EÜT L 178, lk 1; ELT eriväljaanne 03/33, lk 17.

6 — EÜT L 253, lk 1; ELT eriväljaanne 02/06, lk 3; edaspidi „tolliseadustiku rakendusemäärus”.

7 — EÜT L 68, lk 11; ELT eriväljaanne 02/12, lk 209.

dusmääruse artikli 504 lõikele 4, mille kohaselt „[võtavad] asjaomased tolliasutused ja teised samalaadsete lubade või taotlustega tegelevad tolliasutused [...] komitee otsust arvesse”. Majandustingimuste kontroll peab otsustama, nagu on sätestatud sama määruse artikli 502 lõikes 3, „kas ühenduseväliste ressursside kasutamine võimaldab töötlemis- toimingute alustamist või jätkamist”.

8. Seda menetlust kohaldades esitas Euroopa Ühenduste Komisjon 22. augustil 2003 komiteele töödokumendi, millest nähtub, et „kõnealune ettevõtja esitas oma loataotluse Kesk- ja Ida-Euroopa tootjate tugeva konkurentsi tõttu”. Selles dokumendis, millest väljavõtte esitas komisjon oma kirjalikes märkustes, on märgitud ka, et „[a]rvestades nende tootjate valmistatud sarnaste toodete hinnataset ja Poola õunamahlakontsentraadi 0-protsendilist soodusmäära, on ühenduse turule toodud tooted, mis konkureerivad tihedalt asjaomase ettevõtja toodetega”. Samas dokumendis on veel märgitud, et „kui seda protseduuri ei saa kohaldada, otsustatakse tõenäoliselt tooteid töödelda pigem Kesk- või Ida-Euroopas kui Madalmaades”. Coberco Dairy Foods kavandab algselt investeerida 750 000 eurot tehasesse, millega seoses luuakse umbes kaks töökohta.

9. Komitee kuulas oma 18. septembri 2003. aasta istungil ära komisjoni põllumajanduse peadirektoraadi esindaja, kes istungi protokollis kohaselt rõhutas, et „ühenduse suhkrutootjad on [...] surve all. „Tollivaba” import tollikontrolli all töötlemise protseduuri raames suurendab seda survet”. Istungi tulemusel otsustas komitee, et tolliseadustiku artikli 133 punktis e nimetatud majanduslikud tingimused ei ole täidetud.

10. Madalmaade maksuhaldur tugines 27. oktoobri 2003. aasta otsuses Coberco Dairy Foods taotluse rahuldamata jätmisel sellele komitee otsusele. Maksuamet jättis hagejaks oleva ettevõtja poolt selle otsuse peale 27. oktoobril 2003 esitatud vaide 2. aprillil 2004 rahuldamata, mispeale Coberco Dairy Foods esitas 10. mail 2004 Gerechthof te Amsterdamile hagi otsuse tühistamiseks.

11. Coberco Dairy Foods väidab sellele kohtule esitatud argumentides, et inspektor oleks pidanud kasutama oma kaalutusõigust ja lükkama kõrvale komitee otsuse, milles tuginetakse ühenduse suhkrutootjate huvidele, samal ajal kui tolliseadustiku artikli 133 punktis e ja tolliseadustiku rakendusmääruse artikli 502 lõikes 3 osutatud majanduslikud

tingimused on täidetud. Inspektor oleks pidanud ühenduses asuvate suhkrutooraine tootjate majanduslike huvidega arvestamise asemel pigem lähtuma asjaolust, et ühenduses on olemas töötlev tööstus.

seoses tollikontrolli all töötlemiseks mõeldud toorainega?

12. Tolliinspektor asub vastupidisele seisukohale ja väidab, et komiteel oli õigus otsustada, et ühenduse töötlevas tööstuses töökohtade loomine ei korva suhkrutööstusele tekitatud kahju. Inspektor tõlgendab tolliseadustiku rakendusmääruse artikli 504 lõiget 4 nii, et siseriiklikul tolliasutusel ei olnud valikuvabadust komitee peaaegu ühehäälselt vastu võetud otsusest kõrvale kalduda.

13. Sellega seoses esitab kohtuasja arutav Gerechthshof te Amsterdam Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„1. Kuidas tuleb tõlgendada [tolliseadustiku] artikli 133 punktis e sisalduvat fraasi „kahjustamata sealjuures sarnast kaupa valmistavate ühenduse tootjate olulisi huve”? Kas arvesse tuleb võtta üksnes valmistootte turgu või peab samuti uurima majanduslikku olukorda

2. Kas [tolliseadustiku rakendusmääruse] artikli 502 lõikes 3 sisalduva väljendi „töötlemistoimingute alustami[ne] või jätkami[ne]” hindamisel tuleb arvesse võtta kindlat arvu töökohti, mida need kavandatavad toimingud vähemalt peavad looma? Milliseid kriteeriume veel määruse eespool viidatud teksti tõlgendamisel tuleb kohaldada?

3. Kas esimesele ja teisele küsimusele antud vastuseid arvestades on Euroopa Kohus pädev eelotsusemenetluses otsustama tolliseadustiku komitee otsuse kehtivuse üle?

4. Kui vastus on jaatav, siis kas käesoleval juhul tehtud otsus on kehtiv, arvestades nii selle põhjendusi kui ka esitatud majanduslikke argumente?

5. Kui Euroopa Kohtul puudub pädevus hinnata komitee otsuse kehtivust, siis kuidas tuleb tõlgendada [tolliseadustiku rakendusmääruse] artikli 504 lõikes 4 sisalduvat sõnastust „[a]sjaomased tolliasutused võtavad komitee otsust

arvesse”, kui — esimeses astmes — tolliasutused ja/või — apellatsioonias-
mes — siseriiklikud kohtud leiavad, et
komitee otsus ei õigusta tollikontrolli all
töötlemise loa taotluse tagasilükka-
mist?”

tolliseadustiku artikli 133 punkti e ja tolli-
seadustiku rakendusmääruse artikli 502 lõi-
get 3, mille suhtes siseriiklik kohus kahtlust
avaldas (esimene ja teine küsimus).

14. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palus
19. jaanuari 2005. aasta kirjaga Euroopa
Kohtul käsitleda eelotsusetaotlust kodukorra
artikli 104a esimese lõigu kohaselt kiirenda-
tud menetluses. Euroopa Kohus jättis selle
taotluse 18. märtsi 2005. aasta määrusega
rahuldamata.

*A. Ullatus, milles tolliasutused peavad tolli-
seadustiku rakendusmääruse artikli 504 lõi-
kes 4 ette nähtud komitee otsuseid arvesse
võtma (viies küsimus)*

15. 8. detsembril 2005 toimus kohtuistung,
kus esitasid oma seisukohti Coberco Dairy
Foods, Kreeka ja Madalmaade valitsus ja
komisjon. Kirjalikult astus menetlusse ka
Itaalia valitsus.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu viies
küsimus puudutab tolliseadustiku rakendus-
määruse artikli 504 lõikes 4 sisalduva fraasi
„[a]sjaomased tolliasutused ja teised sama-
laadsete lubade või taotlustega tegelevad
tolliasutused võtavad komitee otsust arvesse”
tõlgendamist. Kreeka ja Madalmaade valitsus
on seisukohal, et komitee otsused on siseriik-
likele ametiasutustele siduvad.

II. Õiguslik analüüs

16. Käsitletlen kõigepealt Gerechthshofi küsi-
musi komitee rolli, tema otsuste laadi ja
tagajärgede kohta riikide tolliasutustele (kol-
mas kuni viies küsimus), seejärel tõlgendan

18. Kõnealuse artikli sõnastusest ei tule
siiski välja, et need otsused on olemuselt
siduvad. Vastupidi, kui see oleks nii, oleks
määruses ette nähtud, et komitee otsused on
riikide tolliasutustele siduvad. Tolliseadus-
tiku rakendusmääruse artikli 504 lõike 4

sõnastus ei takista seega riigi tolliasutust komitee otsuses soovitatust kõrvale kaldumast.

teha tollikontrolli all töötlemise loa andmise või sellest keeldumise suhtes lõplik otsus. Madalmaade ametiasutuste praktika, mis seisneb komitee negatiivse otsuse automaatselt järgimises, ei tulene seega tolliseadustiku rakendusmääruse artikli 504 lõike 4 tõlgendamisest.

19. Komitee otsuste ulatust ei ole täpsemini määratletud. Nagu nähtub nimetatud seadustiku põhjendusest 7, on selle komitee asutamise eesmärk „tagada liikmesriikide ja komisjoni tihe ja tõhus koostöö tolliseadustikus käsitletud valdkonnas”. Sellist koostööd ei või segi ajada ühenduse otsusemehhanismiga, milles komitee otsused oleksid liikmesriikidele siduvad.⁸

21. Esitatud põhjendustest lähtudes soovitan seega Euroopa Kohtul vastata liikmesriigi kohtu viiendale küsimusele, et tolliseadustiku rakendusmääruse artikli 504 lõikes 4 sisalduv fraas „[a]sjaomased tolliasutused võtavad komitee otsust arvesse” ei tähenda, et nimetatud otsus on siseriiklikule ametiasutusele tollikontrolli all töötlemise protseduuri loa taotluse üle otsustamisel siduv.

20. Selleks et arvessevõtmise tingimus oleks täidetud, tuleb siseriiklikul pädeval ametiasutusel, kui ta soovib komitee otsusest kõrvale kalduda, siiski oma otsust selles osas põhjendada. Kuigi siseriiklik ametiasutus peab komitee otsust arvesse võtma, ei vabane ta sellepärast majanduslike tingimuste hindamise kohustusest tolliseadustiku artikli 133 punkti e tähenduses. Tolliseadustiku rakendusmääruse artikli 504 lõige 4 ei kohusta kuidagi siseriiklikke ametiasutusi komitee otsust automaatselt järgima. Neile jääb, vastupidi, oma kaalutusõiguse raames õigus

B. Komitee otsuse võimalik hindamine eelotsusetaotluse raames (kolmas ja neljas küsimus)

8 — Vt analoogia alusel 21. jaanuari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-120/97: Upjohn (EKL 1999, lk I-223, punkt 47) ja kohtujurist P. Léger' ettepanek selles kohtuasjas (punkt 64). Vt ka 12. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C 198/03 P: komisjon vs. CEVA ja Pfizer (EKL 2005, lk I-6357, punkt 89) ning kohtujurist F. G. Jacobsi ettepanek selles kohtuasjas (punktid 75 ja 76).

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib ka komitee otsuse õigusliku laadi kohta. Tema kolmas küsimus puudutab võimalust lasta otsuste kehtivust Euroopa Kohtus eelotsusetaotluse raames kontrollida. Kui need

on õiguslikult siduvad, on Euroopa Kohus EÜ artikli 234 alusel pädev otsustama nende kehtivuse üle. Vastupidisel juhul piirdub Euroopa Kohtu roll nende tõlgendamisega.

komisjon ja Itaalia valitsus järelavad komiteega konsulteerimise vabatahtlikkusest, et tema otsused ei ole siduvad, siis Madalmaade valitsus on vastupidisel seisukohal.

23. EÜ artikli 234 punktis b on sätestatud, et Euroopa Kohus on pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad „EÜ asutamislepingu tõlgendamist ning ühenduse institutsioonide ja Euroopa Keskpanga õigusaktide kehtivust ja tõlgendamist”. Kohtuotsuses Grimaldi⁹ kinnitas Euroopa Kohus, et „[EÜ asutamislepingu] artikkel 177 [(nüüd EÜ artikkel 234)] annab Euroopa Kohtule ilma igasuguse erandita pädevuse teha eelotsus ühenduse institutsioonide õigusaktide kehtivuse ja tõlgendamise kohta”. Ilma et oleks vaja arutada, kas komitee akt on või ei ole omistatav ühenduse institutsioonile, on selge, et see ei ole siduv ning seega ei saa selle kehtivust EÜ artikli 234 alusel tõlgendada.

25. Komisjon leiab, et komitee otsus ei ole siinkohal siduv tulenevalt sellest, et komitee poole pöördumine on tolliseadustiku rakendusmääruse artikli 503 kohaldamisel vabatahtlik. See artikkel sätestab nimelt:

„Komisjon võib majanduslike tingimuste kontrollis osaleda:

a) kui asjaomased tolliasutused soovivad enne või pärast loa väljaandmist nõu pidada;

24. Ainult siduvate õiguslike tagajärgedega sätete seaduslikkust saab kontrollida.¹⁰ Seega tuleb siseriikliku kohtu küsimusele vastamiseks kindlaks teha komitee otsuse õiguslik laad. Euroopa Kohtule esitatud märkused on selles osas lahknevad. Kui

b) kui mõni teine tolliasutus on väljaantud loa vastu;

c) omal algatusel”.

9 — 13. detsembri 1989. aasta otsus kohtuasjas C-322/88 (EKL 1989, lk 4407, punkt 8).

10 — Seoses EÜ artikliga 230 sedastati see 31. märtsi 1971. aasta otsusega kohtuasjas 22/70: komisjon vs. nõukogu, nn AETR kohtuotsus (EKL 1971, lk 263, punkt 42).

26. Tolliseadustiku rakendusmääruse artikli 552 lõige 2 aga koostoimes lisaga 76,¹¹ mis on antud juhul kohaldatav, märgib, et komiteega konsulteerimine on kõikide kaupade puhul, mille suhtes kohaldatakse põllumajandusmeetmeid, kohustuslik. See artikkel on erinorm, millega tehakse erand kõnealuse määruse artiklis 503 sätestatud üldnormist, millele komisjon tugineb. Seega vastupidi komisjoni ja Itaalia valitsuse kirjalikes märkustes esitatud seisukohtadele ei saa ainult artiklist 503 järeldada, et tollikomiteega konsulteerimine on alati vabatahtlik. Vastupidi, artikli 552 lõikes 2 koostoimes lisaga 76 on määratletud erand sellest üldreegist. Sellest, et komiteega konsulteerimine on üldiselt vabatahtlik, ei saa järeldada, et komitee otsus ei ole siduv. Järelikult ei saa üksnes selle argumendiga tõendada, et Euroopa Kohus ei ole pädev nende otsuste kehtivust hindama.

27. Euroopa Kohus on juba avaldanud seisukohta erinevate komiteede otsuste õigusliku olemuse kohta. Kohtuotsuses Dittmeyer¹² otsustas ta, et kuigi tollitariifistiku nomenklatuuri komitee arvamused „kujutavad endast olulist meedet tolliseadustiku ühtse kohaldamise tagamiseks liikmesriikide tolliasutuste poolt ning neid saab seega lugeda kehtivaks abivahendiks nimetatud seadustiku tõlgendamisel, ei ole need õiguslikult siduvad”, „nii et tuleb vajadusel kontrollida, kas need on sisu poolest ühise

tollitariifistiku sätetega kooskõlas ega muuda nende ulatust”. Seda kohtupraktikat kinnitati Tollikoostöö Nõukogu selgitavate märkuste puhul kohtuotsustes Chem-Tec¹³ ja Develop Dr. Eisbein¹⁴ ning kombineeritud nomenklatuuri täiendavate märkuste puhul eelkõige kohtuotsuses Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht¹⁵.

28. Kohtuotsuses Wagner¹⁶ järgis Euroopa Kohus analoogset arutluskäiku, kui Tribunal administratif de Paris (Pariisi halduskohus) küsis komisjoni 11. märtsi 1981. aasta teate põllumajandustoodete impordi-, ekspordi- ja eelkinnitussertifikaatide kohta (EÜT C 52, lk 2) I lisa märkuse 2 kehtivuse kohta. Euroopa Kohus keeldus otsustamast selle märkuse kehtivuse üle, millel ei ole siduvat õigusjõudu, kuna see on olemuselt selgitav, ning kontrollis, kas märkuses tõlgendatakse kehtivat ühenduse õigust õigesti.¹⁷

29. Komiteede aktid ei ole siduvad tulenevalt nende funktsioonist. Selleks et kindlaks teha, kas eespool viidatud kohtupraktikat saab analoogia alusel kohaldada komitee otsustele, nagu väidab komisjon oma märkustes, tuleb välja tuua sellele tolliseadustikus omistatud roll. Selle seadustiku põhjendus 7

11 — Tsiteeritud ettepaneku punktis 7.

12 — 15. veebruari 1977. aasta otsus liidetud kohtuasjades 69/76 ja 70/76 (EKL 1977, lk 231, punkt 4).

13 — 11. juuli 1980. aasta otsus kohtuasjas 798/79 (EKL 1980, lk 2639, punkt 11).

14 — 16. juuni 1994. aasta otsus kohtuasjas C-35/93 (EKL 1994, lk I-2655, punkt 21).

15 — 12. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-311/04 (EKL 2006, lk I-609, punktid 27 ja 28).

16 — 8. aprilli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-94/91 (EKL 1992, lk I-2765).

17 — Vt eespool viidatud kohtuotsus Wagner, punkt 17.

sedastab, et „tuleks asutada tolliseadustiku komitee, et tagada selles valdkonnas liikmesriikide ja komisjoni tihe ja tõhus koostöö”. Tolliseadustiku artikli 4 punktis 24 määratletakse komiteemenetlus, nagu on osutatud seadustiku artiklites 247 ja 247a ning artiklites 248 ja 248a. Artiklis 249 määratletud komitee pädevusse kuuluvad kõik tollialaste õigusaktidega seotud küsimused. Üldisemalt võib tolliseadustikku põgusalt läbi vaadates täheldada, et komitee sekkub teatavate tolliprotseduuride toimimise täpsustamiseks,¹⁸ teatavate sätete kohaldamise erijuhtude ja eritingimuste sätestamiseks,¹⁹ ning teatavate erandite ja kõrvalekallete kohaldamisala määratlemiseks.²⁰ Komiteemenetluses võidakse ette näha ka seadustikus käsitlemata juhud,²¹ tähtsajad,²² maksumäärad või piirmäärad.²³ Lõpuks võib komitee hinnata teatavate tolliprotseduuride kasutamise loa saamiseks vajalikke majanduslikke tingimusi vastavalt artikli 117 punktile c seestöötlemise korra puhul ja artikli 133 punktile e tollikontrolli all töötlemise puhul. Komitee võib sekkuda mitmel juhul haldus-, regulatiivmenetluste või nõuandemenetluse raames.²⁴

Käesoleval juhul puudutab eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimus tollikontrolli all töötlemise erilise tolliprotseduuri lubamise konkreetse otsuse tegemiseks ette nähtud komitee sekkumist.

30. Komiteede otsuste õigusjõudu käsitleva eespool viidatud Euroopa Kohtu praktika seisukohast on küsimus selles, kas komitee poolt välja pakutud ühenduse õiguse tõlgendamist võib pidada pädeva tolliasutuse jaoks siduvaks. Sellega seoses piisab, kui märkida, et tolliseadustiku rakendusmääruse artikli 504 lõike 4 sätetes mainitakse, et tolliasutused peavad komitee otsust lihtsalt „arvesse võtma” ning need sätted ei tähenda seega, et otsused on siseriiklikele ametiasutustele siduvad.

31. Selles suhtes ei ole võimalik järgida kohtuistungil Madalmaade valitsuse poolt välja pakutud arutluskäiku, mille kohaselt on tolliseadustiku rakendusmääruse artiklis 552 sätestatud tollikomiteega konsulteerimise kohustusest tulenevalt komitee sellekohased otsused tema arvates siduvad. Nimelt ei saa komiteega konsulteerimise kohustust samastada kohustusega järgida komitee tehtavaid otsuseid.

32. Kuna pädev tolliasutus ei ole kohustatud komitee otsust järgima, ei saa selle otsuse

18 — Artikli 147 lõige 2 seestöötlemise kohta.

19 — Artikkel 131 tollikontrolli all töötlemise kohta, artikkel 141 kaupade ajutiselt tolliterritooriumile impordi kohta, artikkel 164 sisetransiidiga kohta.

20 — Artikli 124 lõige 3, artikli 142 lõige 2, artikli 148 punkt b, artikli 182 lõige 2, artikli 178 lõige 2 ja artikkel 200.

21 — Tollimaksude tagastamise kohta artikli 239 lõige 1 ja tagatisevormide kohta artikkel 197.

22 — Artikli 118 lõige 4, artikli 128 lõige 3 ja artikli 172 lõige 2.

23 — Artikli 214 lõige 3, artikli 217 lõike 1 punkt c ja artikkel 240.

24 — Vt dokument TAXUD/741/2001, millega kehtestatakse tolliseadustiku komitee menetlusnormid, mis võeti vastu 5. detsembril 2001.

kehtivust vaidlustada eraldivõetuna tolliasutuse lõplikust otsusest, mis on ainsana siduvate õiguslike tagajärgedega lõplik otsus. Nagu komisjon kohtuistungil õigesti märkis, ei ole komitee otsus lõplik otsus. Seega saab enne pädeva ametiasutuse lõpliku otsuse vastuvõtmist tehtud komitee otsuse kehtivust kontrollida vaid kaudselt lõpliku otsuse kontrollimisel siseriiklikus kohtus.²⁵

33. Kuivõrd komitee otsus ei ole siduv, ei saa väita, nagu seda tegi Madalmaade valitsus oma kirjalikes märkustes, et puudub nende otsuste seaduslikkuse kontroll. Sellest tulevalt ei saa esitada eelotsusetaotlust komitee otsuste kehtivuse kohta. On sellegipoolest oluline, et tollikontrolli all töötlemise loa taotluse üle otsustav pädev ametiasutus saaks komitee otsustest kõrvale kalduda ja vajadusel nendes soovitatust erinevat otsust teha, kui ta jõuab kõnealuste asjaolude hindamisel ise teistsugusele järeldusele.

34. Madalmaade ametiasutuste praktika, mis seisneb automaatselt komitee otsuse järgimises, kui otsus on negatiivne, ei ole

ühenduse õigusega nõutav. Vastupidi, tolliseadustiku artikli 133 punkti e tuleb tõlgendada nii, et see jätab riikide tolliasutustele kaalutlusõiguse tollikontrolli all töötlemise taotluse üle otsustamiseks. Kaalutlusruum on piiratud vaid sel määral, et nad peavad tolliseadustiku rakendusmääruse artikli 504 lõike 4 kohaldamisel neid otsuseid arvesse võtma. Kui ühenduse õiguses oleks sätestatud süsteem, kus siseriiklikud tolliasutused on seotud komitee otsusega, milles soovitakse tollikontrolli all töötlemise taotlus rahuldamata jätta, oleks õigussubjekti jaoks tingimata tulnud ette näha võimalus vaidlustada komitee otsuseid, mis oleksid sel juhul tema suhtes lõplikud otsused. Kui siseriiklikele ametiasutustele piisaks oma otsuste põhjendamiseks komitee otsuse järgimisest ja kui nende otsuste suhtes ei toimuks üldse kohtulikku kontrolli, ei oleks õigussubjekti- del kohtulikku kaitset, mis oleks lubamatu. Tolliseadustikus sätestatud süsteemis ei saa see siiski nii olla.

35. Teen seega Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kolmandale küsimusele, et tolliseadustiku artikli 133 punkti e alusel tehtud komitee otsuse kehtivust ei saa eelotsusetaotluse raames kontrollida. Neljandale küsimusele ei ole seega vaja vastata.

²⁵ — 10. veebruari 1998. aasta otsus kohtuasjas C-263/95: Saksa-maa vs. komisjon (EKL 1998, lk I-441).

C. Tolliseadustiku artikli 133 punktis e sisalduva väljendi „kahjustamata sealjuures sarnast kaupa valmistavate ühenduse tootjate olulisi huve” tõlgendamine (esimene küsimus)

36. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas tolliseadustiku artikli 133 punkti e kohaldamisel tollikontrolli all töötlemise taotluse võimalikuks rahuldamiseks läbiviidava kontrollimise raames tuleb selle sätte kohaselt arvesse võtta üksnes valmistoote turgu või peab samuti uurima majanduslikku olukorda seoses nimetatud toote valmistamiseks kasutatud toorainega.

37. Komisjon ning Kreeka ja Madalmaade valitsus teevad ettepaneku järeldada, et tolliseadustiku artikli 133 punkt e eeldab, et arvesse võetakse nii töödeldud toodete tootjate kui ka töötlemisprotsessis kasutatud toodetega sarnast kaupa valmistavate tootjate huve. Coberco Dairy Foods leiab vastupidi, et asjassepuutuvad on ainult ühenduse valmistoodete tootjate huvid.

38. Nende kahe tõlgenduse vahel otsustamiseks märgin kõigepealt, et tollikontrolli all töötlemise protseduur on üldisest õigusest kõrvale kalduv protseduur. Selle lubamiseks kehtestatud tingimusi tuleb seega tõlgendada kitsalt.

39. Tolliseadustiku artikli 133 punkti e sõnastus, mis viitab „sarnast kaupa valmistavate ühenduse tootjate olulis[tele] huv[idele]”, ei täpsusta, kas selles on silmas peetud valmistoote tootjaid või kas see hõlmab ka nimetatud toote valmistamiseks kasutatud tooraine tootjaid. Komisjon on prantsus-, itaalia-, hispaania- ja kreekakeelse versiooni põhjal seisukohal, et kasutatud termin „kaup” viitab töödeldava tootega sarnastele kaupadele. See argument ei ole aga veenev, sest miski artikli sõnastuses ei välista, et termin „sarnased kaubad” viitab vastupidi töödeldud tootele. Just selle teksti mitmetähenduslikkuse tõttu taotleski eelotsusetaotluse esitanud kohus tõlgendust Euroopa Kohtult.

40. Tolliseadustiku artikli 133 punkti e ei saa seega tõlgendada üksnes teksti sõnastuse põhjal, vaid seda tuleb teha selle konteksti ja eesmärgi arvestades.²⁶

41. Coberco Dairy Foods meenutab enda väljapakutud tõlgenduse põhjenduseks tolliseadustiku artikli 133 punkti e konteksti. Sellega seoses võrdleb ta seestöötlemise protseduuri kasutamiseks vajalikke tingimusi seadustiku artikli 117 punktis c, kus viidatakse „ühenduse tootjate olulistele huvidele”, nimetatud majanduslikke tingimusi kõnealuse seadustiku artiklis 148 välistöötlemise

26 — Vt näiteks 6. oktoobri 1982. aasta otsus kohtuasjas 283/81: CILFIT (EKL 1982, lk 3415, punkt 20), ja 17. novembri 1983. aasta otsus kohtuasjas 292/82: Merck (EKL 1983, lk 3781, punkt 12).

protseduuri kohta sätestatud tingimustega, mis näevad ette „ühenduse tootjate oluliste huvidega” arvestamise. Coberco Dairy Foods on seisukohal, et tolliseadustiku artikli 133 punktis e erineva termini kasutamine tähendab, et selles peetakse silmas ainult valmis- toodete tootjaid. Ma siiski ei usu, et tollisea- dustiku nendes artiklites kasutatud terminite erinevusest saab seda järeldada. See võrdlus näitab vastupidi, et iga artiklit tuleb tõlgen- dada, arvestades konkreetset tolliprotse- duuri, mille suhtes seda kohaldatakse, sest ei artikli 133 punktis e ega artiklis 117 ei täpsustata, milliseid ühenduse tootjaid silmas peetakse.

42. Tollikontrolli all töötlemise protseduuri eesmärk on märgitud selle protseduuri kehtestamist käsitleva nõukogu 26. septembri 1983. aasta määruse (EMÜ) nr 2763/83 protseduuri kohta, mis võimaldab kaupa enne selle vabasse ringlusse lubamist tolli- kontrolli all töödelda,²⁷ põhjendustes. See protseduur on mõeldud teatavate tariifiano- maaliate korvamiseks: „teatud erijuhtudel annab kauba tariifistikujärgse kirjelduse või selle importimise hetkeseisu järgi maksusta- mine tulemuseks kõrgema maksumäära kui on majanduslikult õigustatud ja see võib soosida mõnede majandustegevusalade

ühendusest välja suundumist”²⁸. Tollikont- rolli all töötlemise protseduur kehtestati niisiis selleks, et võidelda töötlemistegevuse ühendusest välja suundumise vastu, mida põhjustab asjaolu, et tooraine importimise kulud olid suuremad kui sellest toorainest toodetud valmistoodete eksportimise kulud.

43. Selle protseduuri põhieesmärk on seega ühenduse valmistoodete tootjate kaitse. Nagu aga märgib komisjon oma märkustes, võib selle erandliku protseduuri liiga vabalt lubamine tekitada ühenduse valmistoodete tootjate ja põhitoodete tootjate vahel huvide konflikti, kus esimestele antakse teistega võrreldes eeliseid. Tollikontrolli all töötle- mise protseduur ei ole aga mõeldud sellise tootjate hierarhia loomiseks. Vastupidi, arvestades vajadust ühitada tollimaks ühen- duse põllumajanduspoliitikaga,²⁹ näeb tolli- seadustik ühisesse turukorraldusse kuuluvate toodete tollikontrolli all töötlemiseks loa andmiseks ette rangemad tingimused. Nimelt on seda liiki toodete puhul komiteega konsulteerimine kohustuslik vastavalt tolli-

27 — Määruse nr 2763/83 põhjendus 1.

28 — Määruse nr 2763/83 põhjendus 1.

29 — Tolliseadustiku põhjendus 4.

seadustiku rakendusmääruse artiklile 552. Nagu Kreeka valitsus õigesti rõhutas, võimaldab sellist ühitamist ainult tolliseadustiku artikli 133 punkti e tõlgendamine, mis nõuab tooraine- ja valmistoodete tootjate huvidega arvestamist.

46. Sellest tulenevalt soovitan vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtule, et tolliseadustiku artikli 133 punkti e tuleb tõlgendada nii, et tollikontrolli all töötlemise loa andmisel tuleb toorainetootjate ja valmistoodete tootjate huve hinnata igast küljest.

44. Peale selle on tollikontrolli all töötlemise protseduur — nagu märgib Itaalia valitsus oma märkustes — kasulik ühendusevälistele toorainetootjatele, sest see vabastab nende tooted imporditollimaksust. Järelikult on selle protseduuri loa andmiseks loogiline uurida nende ühenduses asuvate kõnealuste kaupade tootjate olukorda. Vastupidi Coberco Dairy Foodsi väitele kohtuistungil on seega asjakohane arvesse võtta ühenduse suhkrutootjate olukorda, kuigi Coberco Dairy Foods ei kavatse oma jookide valmistamisel kasutada ühenduses toodetud suhkrut.

D. Tolliseadustiku rakendusmääruse artikli 502 lõikes 3 sisalduva väljendi „töötlemistoimingute alustami[ne] või jätkami[ne]” tõlgendamine (teine küsimus)

47. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib Euroopa Kohtult ka tolliseadustiku rakendusmääruse artikli 502 lõikes 3 kasutatud väljendi „töötlemistoimingute alustami[ne] või jätkami[ne]” tõlgendamise kohta. Täpsemini, kas loodavate töökohtade arv on selles suhtes arvestatav kriteerium.

45. Lisan, et ainult ühenduse valmistoodete tootjate huvidega arvestades võidaks tollikontrolli all töötlemise protseduuri eesmärgist kõrvale kalduda. Seetõttu võib tollikontrolli all töötlemise protseduuri nagu ka seestöötlemise korda, mida see täiendab, lubada vaid juhul, kui on kindlaks tehtud, et see ei kahjusta kõikide ühenduse tootjate, see tähendab nii valmiskaupade kui ka põhitoodete tootjate põhihuve.

48. Coberco Dairy Foodsi arvates ei ole loodavate või säilitatavate töökohtade arv tolliseadustiku rakendusmääruse artikli 502 lõike 3 seisukohast asjasepuutuv. Madalmaade ja Kreeka valitsus ning komisjon on seisukohal, et igast küljest tuleb hinnata

selliseid asjaolusid nagu riskid asjaomasele sektorile, sektori reguleerituse tase, aga ka investeeringu suurus ja töötlemistegevusega loodavate või säilitatavate töökohtade arv.

49. Töötlemistegevuse alustamist või jätkamist tuleb hinnata konkreetselt ja seejuures tuleb arvesse võtta tegelikke asjaolusid. Kuna

selles määruses ei ole täpsustatud konkreetseid kriteeriume loodavate töökohtade kohta, ei ole võimalik järeldada, et selline kriteerium on olemas. Sellegipoolest on vastupidi Coberco Dairy Foodsi väitele töökohtade loomine või säilitamine kindlasti oluline element, mida siseriiklikud tolliasutused peavad arvesse võtma. Neile esitatud taotluse kõikide asjaolude igakülgne hindamine eeldab ka tehtava investeeringu väärtuse, majandustegevuse kestvuse ning samuti kõikide muude töötlemistoimingute alustamise ja jätkamisega seotud asjaspepuutuvate elementide hindamist.

III. Ettepanek

50. Esitatud arutluskäigust lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele järgmiselt:

1. Komisjoni 2. juuli 1993. aasta määruse (EMÜ) nr 2454/93, millega kehtestatakse rakendussätted nõukogu määrusele (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik, muudetud komisjoni 11. märtsi 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 444/2002, artikli 504 lõikes 4 sisalduv fraas „tolliasutused võtavad komitee otsust arvesse” ei tähenda, et komitee otsus on siduv siseriiklikele asutustele, kes otsustavad tollikontrolli all töötlemise loa taotluse üle.

2. Kuna tolliseadustiku komitee otsus on vaid nõuandev otsus, ei saa selle kehtivust EÜ artikli 234 alusel eelotsusetaotluse korras kontrollida. Otsuse nõuandvast olemusest tulenevalt võivad siseriiklikud ametiasutused otsusest kõrvale kalduda.
3. Nõukogu 12. oktoobri 1992. aasta määruse (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik, muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2000. aasta määrusega (EÜ) nr 2700/2000, artikli 133 punkti e kohaselt tuleb arvesse võtta nii toorainetootjate kui ka valmistoodete tootjate majanduslikku olukorda.
4. Töötlemistegevuse alustamise ja jätkamise hindamisel määruse nr 2454/93 artikli 502 lõike 3 raames tuleb arvesse võtta mitte üksnes loodavate töökohtade arvu, vaid ka kõiki asjaomaseid elemente, nimelt investeeringu suurust ja selle kestvust.